Deutscher Bundestag **Drucksache 17/6080**

17. Wahlperiode 03. 06. 2011

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Nicole Maisch, Dr. Thomas Gambke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/5859 –

Finanzieller Verbraucherschutz durch verdeckte Testkäufe

Vorbemerkung der Fragesteller

Ende 2010 kündigte die Bundesministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Ilse Aigner an, die Qualität von Anlageberatungen in Kreditinstituten künftig durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) mittels verdeckter Testkäufer kontrollieren zu lassen (vgl. Handelsblatt vom 27. Dezember 2010).

Bislang wurden Stichproben von Anlageberatungen in Banken und Sparkassen lediglich durch die Stiftung Warentest erhoben. Dabei wurden vielen Geldinstituten in der Vergangenheit seitens der Testkäufer schlechte Zeugnisse ausgestellt. Noch im Juli letzten Jahres konnte keines der in einer Studie untersuchten Institute die Note „gut“ oder „sehr gut“ für die Anlageberatung erreichen. Sechs der von insgesamt 21 überprüften Banken fielen bei der Kontrolle als „mangelhaft“ durch (vgl. Pressemitteilung „Die Blamage geht weiter – Gesetzesverstöße sorgen für schlechte Noten“ vom 20. Juli 2010). Dass die meisten Kreditinstitute sich nicht an die gesetzlichen Vorgaben des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) halten, belegt, dass Gesetze nur dann einen verbraucherschützenden Wert haben, wenn deren Einhaltung staatlich überprüft werden. Aus diesem Grund ist das Anliegen zu begrüßen, die Qualität von Anlageberatungen mittels verdeckter Testkäufer zu kontrollieren. Seit der Ankündigung dieser Pläne vor mittlerweile vier Monaten durch die Bundesministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Ilse Aigner ist seitens der Bundesregierung hinsichtlich der konkreten Umsetzung der verdeckten Testkäufe allerdings wenig zu vernehmen. Auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, wie viele verdeckte Ermittler, mit welcher Qualifikation und welchem Mandat künftig im staatlichen Auftrag die Finanzberatungen in Banken überprüfen werden, blieb die Bundesregierung eine konkrete Antwort schuldig (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Sachstand verbrauchpolitischer Ankündigungen“ auf Bundestagsdrucksache 17/5103).

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 30. Mai 2011 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

1. Hat die BaFin bei jenen Instituten, bei denen die Markterhebung zu den Beratungsprotokollen Anfang 2010 Mängel in der Protokollierung der Anlageberatung offenbarten (vgl. Pressemitteilung BaFin vom 4. Mai 2010), im Rahmen der jährlichen Prüfung nach § 36 WpHG oder anderen aufsichtlichen Prüfungen untersucht oder untersuchen lassen, ob die Mängel beseitigt wurden?

Soweit die BaFin im Rahmen der Markterhebung eine unzureichende Umsetzung der aufsichtsrechtlichen Vorgaben an das Beratungsprotokoll festgestellt hat, hat sie dies gegenüber den einzelnen Instituten aufgegriffen. Die Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Vorgaben an das Beratungsprotokoll ist im Übrigen Gegenstand der regelmäßigen Prüfung nach § 36 WpHG.

2. Inwieweit haben die Institute, deren Protokollvordrucke nicht den gesetzlichen Anforderungen genügten, mittlerweile geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Dokumentation der Anlageberatung ergriffen?

Soweit die Protokollvordrucke nicht den gesetzlichen Anforderungen genügten, forderte die BaFin eine entsprechende Überarbeitung des Protokollvordrucks ein und überzeugte sich anschließend von der Vornahme der notwendigen Anpassungen.

3. Wurden gegenüber jenen Instituten, deren Protokollvordrucke nicht den gesetzlichen Anforderungen genügten, Sanktionen verhängt?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen. Darüber hinausgehende Maßnahmen waren nicht erforderlich.

4. Wurden die Ergebnisse der Markterhebung zu den Beratungsprotokollen mit den Verbänden der Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute, dem Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. und dem Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V. erörtert?

   Was waren die Ergebnisse?

Die BaFin stellte die Ergebnisse ihrer Untersuchung den in der Frage genannten Institutionen vor. Die BaFin sieht Verbesserungsbedarf, insbesondere bei der Nutzung von Freitextfeldern. Die Vertreter der Finanzindustrie sowie der Verbraucherzentralen teilten diese Auffassung.

5. Wann und mit welchen Ergebnissen fanden auf Fachebene sowie auf Ebene der politischen Leitungen Gespräche zu dem Vorhaben, die Qualität von Anlageberatungen in Banken und Sparkassen mittels verdeckter Testkäufer kontrollieren zu lassen, zwischen dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und dem Bundesministerium der Finanzen statt?

Die Kommunikationen zwischen Fachebene und politischer Leitung fanden bzw. finden zwischen dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und dem Bundesministerium für Finanzen wiederholt statt.

6. Auf wessen Initiative geht die Entscheidung zurück, die BaFin mit Testkäufen im Rahmen der Anlageberatung zu beauftragen; auf die der BaFin, die der Bundesregierung oder auf die der Stiftung Warentest?

Im Rahmen der Rechts- und Finanzaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen wird regelmäßig über alle wesentlichen Aspekte der Finanzmarktaufsicht gesprochen. Die Rahmenbedingungen für Testberatungen sind in diesem Zusammenhang erörtert worden.

7. Auf welche Rechtsgrundlage wird sich der Einsatz von verdeckten Testkäufern stützen?

Um den Belangen des Datenschutzes angemessen Rechnung zu tragen, ist es sachgerecht, eine spezielle Rechtsgrundlage zur Durchführung von Testberatungen zu schaffen.

8. Ist für den Einsatz von verdeckten Testkäufern durch die BaFin eine Änderung einer bestehenden oder die Schaffung einer neuen Rechtsnorm notwendig?

Es wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

9. Falls keine gesetzliche Änderung notwendig ist, warum hat die BaFin nicht schon bisher die Anlageberatung der Kreditinstitute mittels verdeckten Testläufer überprüft vor dem Hintergrund, dass sich verdeckte Testkäufe (Mystery-Shopping-Tests) neben der Auswertung von Verbraucherbeschwerden in anderen europäischen Ländern, etwa Großbritannien, längst als sinnvolle Instrumente für die Marktanalyse erwiesen haben?

Es wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

10. Was meinte die Bundesministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Ilse Aigner mit der Aussage, „auch der BaFin waren bisher die Hände gebunden“ (vgl. Handelsblatt vom 27. Dezember 2010)?

Die Bemerkung von Bundesministerin Ilse Aigner reflektiert die unterschiedliche Interpretation über die rechtliche Möglichkeit über eine solche Vorgehensweise.

11. Wer ist derzeit mit der Vorbereitung des Einsatzes von verdeckten Testkäufern zur Überprüfung der Qualität von Anlageberatungen betraut?

Die BaFin hat eine interne Arbeitsgruppe eingerichtet, welche mit der Konzeption eines Pilotprojekts betraut ist.

12. In welchem Stadium befinden sich die Vorbereitungen?

Das Konzept zur Durchführung des Pilotprojekts ist weit fortgeschritten und soll nach Inkrafttreten der spezialgesetzlichen Ermächtigung zeitnah umgesetzt werden.

13. In welchem Monat in 2011 werden verdeckte Testkäufer erstmals zum Einsatz kommen?

Testkäufer werden erstmals nach Inkrafttreten der gesetzlichen Regelung zum Einsatz gelangen.

14. Ist es richtig, dass die BaFin die verdeckten Kontrollen nicht selbst durchführen, sondern hierfür auf externe Dienstleister zurückgreifen wird (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. Dezember 2010)?

    Wenn ja, warum?

Da Testberatungen sehr zeitintensiv sind, sollen sie nach derzeitiger Konzeption durch spezialisierte Unternehmen durchgeführt werden.

15. Falls auf externe Dienstleister zurückgegriffen werden sollte, an welche Branche wird sich die Ausschreibung richten bzw. hat sich gerichtet, und welchen Inhalt hat/hatte sie?

Die Ausschreibung erfolgt nach den Bestimmungen von § 3 Absatz 3 Buchstabe b der Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A).

16. Wie wird das Auswahlverfahren für die Unternehmen bzw. Personen, die die verdeckten Testkäufe durchführen werden, ausgestaltet sein?

Nach derzeitiger Konzeption wird sich das Auswahlverfahren in drei Abschnitte untergliedern: Vorselektion nach materiellen Kriterien, Übersendung der Leistungsbeschreibung an die ausgewählten Unternehmen und Erteilung des Zuschlags auf Grundlage der eingereichten Angebote.

17. Welche Anforderungen bzw. Qualifikation müssen Personen erfüllen, die die verdeckten Testkäufe durchführen werden?

Nach derzeitiger Konzeption dürfen die Testberatungen nur von Personen durchgeführt werden, die keine persönlichen oder geschäftlichen Beziehungen zu den von ihnen besuchten Instituten unterhalten und die gesetzliche Verschwiegenheitspflicht beachten. Es dürfen ferner keine Umstände bekannt sein, die gegen die Zuverlässigkeit dieser Personen sprechen.

18. Wurden Mitarbeiter der BaFin für verdeckte Testkäufe geschult, und wenn ja, seit wann?

Es ist nicht geplant, dass die Mitarbeiter der BaFin die Testberatungen selbst durchführen. Auf die Antworten zu den Fragen 15 bis 17 wird verwiesen.

19. Wie viele Personen werden künftig mit der Durchführung verdeckter Testkäufe betraut sein?

Die Anzahl der durch die BaFin zu beauftragenden externen Unternehmen und Testpersonen hängt von dem Umfang der jeweiligen Maßnahme ab.

20. Bezüglich welcher rechtlichen Vorgaben soll künftig verdeckt überprüft werden, ob sie konkret in einer Anlageberatungssituation eingehalten werden?

Die Einhaltung der für die Durchführung einer Anlageberatung von den Instituten zu beachtenden aufsichtsrechtlichen Bestimmungen soll angemessen überprüft werden, wobei jedoch aus praktischer Sicht einzelne Schwerpunkte gesetzt werden dürften.

21. Wie oft und in welchen zeitlichen Abständen werden verdeckte Testkäufe künftig durchgeführt werden?

Hierzu können gegenwärtig noch keine Angaben gemacht werden.

22. Bei wie vielen Kreditinstituten muss nach Auffassung der Bundesregierung eine konkrete Anlageberatungssituation überprüft werden, um insgesamt eine aussagefähige Stichprobe zu erhalten?

Diese Frage lässt sich nicht pauschal beantworten, sondern hängt davon ab, welche Erkenntnisse mit der jeweiligen Untersuchung gewonnen werden sollen.

23. Teilt die Bundesregierung die Bedenken des Verbraucherzentrale Bundesverband e. V., dass die Qualität der Anlageberatung gegenüber Bestandskunden weiterhin unbeleuchtet bleibt, da verdeckte Testkäufer im Regelfall als Neukunden in der Bank erscheinen (vgl. Neue Osnabrücker Zeitung vom 28. Dezember 2010)?

Nach den Erkenntnissen der Bundesregierung trifft es zu, dass bisherige Testberatungen in der Regel nur unter Einsatz von sog. Neukunden durchgeführt wurden.

24. Werden die Ergebnisse der Testkäufe unter Nennung der betroffenen Finanzinstitute künftig veröffentlicht, und wenn ja, auf welcher Rechtsgrundlage geschieht das?

Dies hängt von der Ausgestaltung der spezialgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zur Durchführung von Testberatungen ab. Eine Veröffentlichung von Informationen kommt im Übrigen nur unter Beachtung der Verschwiegenheitspflicht aus § 8 des Wertpapierhandelsgesetzes in Betracht.

25. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Kosten für den Einsatz verdeckter Testkäufer?

Dies hängt vom Umfang zukünftiger Testberatungen ab. Im Haushalt der BaFin wurden für das Jahr 2011 Mittel in Höhe von 100 000 Euro eingestellt.

26. In welcher Höhe wurde der Etat für die zusätzlichen Ausgaben im Haushalt der BaFin vorgesehen und eingestellt?

Es wird auf die Antwort zu Frage 25 verwiesen.

27. Erachtet es die Bundesregierung für notwendig, dass verdeckte Testkäufe auch bei bankenunabhängigen freien Finanzvertrieben durchgeführt werden?

Eine Ausweitung von Testberatungen auf gewerbliche Finanzanlagenvermittler ist derzeit nicht vorgesehen. Es sollte zunächst abgewartet werden, ob sich die Durchführung von Testberatungen im Bereich der Banken bewährt.

28. Ist der Einsatz von verdeckten Testkäufern zur Überprüfung, ob gesetzliche Normen im Beratungsgespräch eingehalten werden, auch im Bereich der Versicherungsvermittlung vorgesehen?

    Wenn nein, warum nicht?

Eine Ausweitung von Testberatungen auf gewerbliche Versicherungsvermittler ist derzeit nicht vorgesehen. Ein Bedürfnis hierfür besteht aus Sicht der Bundesregierung auch nicht. Aufgrund der Zahl von über 200 000 registrierten Versicherungsvermittlern, die zudem nicht der Aufsicht der BaFin unterliegen, wäre die Durchführung von repräsentativen Testberatungen auch nur schwer zu realisieren.

29. Besteht derzeit eine Rechtsgrundlage und eine faktische Möglichkeit, bei gewerblichen Finanzanlagenvermittlern und -beratern ebenfalls verdeckte Beratungsgespräche durchzuführen?

    Wenn nein, wird diese Rechtsgrundlage durch das geplante Gesetz zur Novellierung des Finanzanlagen- und vermittlerrechts geschaffen?

Eine Rechtsgrundlage für die Durchführung von Testberatungen bei gewerblichen Finanzanlagenvermittlern durch die BaFin besteht derzeit nicht und wird auch nicht durch das geplante Gesetz zur Novellierung des Finanzanlagenvermittlerrechts geschaffen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 27 verwiesen.

30. Wie und wo wird die Bundesregierung den Bereich des finanziellen Verbraucherschutzes weiter ausbauen (Ankündigung von Bundesministerin Ilse Aigner, vgl. Handelsblatt vom 27. Dezember 2010)?

    Welche konkreten Maßnahmen sind geplant?

Der Ausbau des finanziellen Verbraucherschutzes ist Ziel der Bundesregierung. Dies wird insbesondere durch das bereits in Kraft getretene Gesetz zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts deutlich. Darüber hinaus hat die Bundesregierung am 6. April 2011 den Gesetzentwurf zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und Vermögensanlagenrechts verabschiedet. Derzeit prüft die Bundesregierung Maßnahmen zur Regelung des so genannten Honorarberaters.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 31 verwiesen.

31. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des Mitglieds der Hauptgeschäftsführung des Bundesverbands deutscher Banken e. V., Dr. Hans-Joachim Massenberg, dass es für eine hochqualifizierte und effiziente Finanzaufsicht Mitarbeiter braucht, die auch entsprechend bezahlt werden (vgl. Handelsblatt vom 29. November 2010)?

Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP im Deutschen Bundestag haben sich am 16. Dezember 2010 auf zehn Eckpunkte zur Reform der nationa-

len Finanzaufsicht verständigt und die Bundesregierung gebeten, auf dieser Grundlage einen Gesetzentwurf vorzubereiten. Die Eckpunkte sehen dabei u. a. eine Prüfung der Aufgaben im finanziellen Verbraucherschutz vor, die notwendigerweise bei der BaFin angesiedelt werden muss, sowie die Gewährleistung von Rahmenbedingungen für Erhalt und Rekrutierung von qualifiziertem Prüfpersonal bei BaFin und Deutscher Bundesbank.

32. Beabsichtigt die Bundesregierung im Rahmen der Reform der nationalen Finanzaufsicht, auch die Vergütung der Aufseher zu reformieren?

Es wird auf die Antwort zu Frage 31 verwiesen.

33. Wie beurteilt die Bundesregierung den Vorschlag, den „Schutz der Kunden“ ausdrücklich in § 4 Absatz 1 Satz 2 WpHG als Schutzgut aufzunehmen vor dem Hintergrund, dass die Finanzmarktrichtlinie als Zielsetzung ausdrücklich verfolgt, „[…] die Anleger zu schützen und gleichzeitig ein reibungsloses Funktionieren der Wertpapiermärkte zu gewährleisten“ (vgl. Erwägungsgrund 44 der Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Märkte für Finanzinstrumente, ABl. L 145 vom 30.4.2004, S. 1) und § 4 Absatz 1 Satz 2 WpHG bisher lediglich den ordnungsgemäßen Handel und den Finanzmarkt, nicht aber die Interessen der Kunden, als Schutzgüter nennt?

Es wird auf die Antwort zu Frage 31 verwiesen.

34. Wie beurteilt die Bundesregierung die Einführung eines Beschwerderechts von Verbraucherschutzverbänden bei der BaFin im Bereich des Vertriebs von Finanzinstrumenten?

Es wird auf die Antwort zu Frage 31 verwiesen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333